

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO
COORDENADORIA DE ESTÁGIOS**

**GESTOR PÚBLICO E A
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

ADRIANO CARLOS RIBEIRO

Florianópolis, 2002

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO
COORDENADORIA DE ESTÁGIOS**

**GESTOR PÚBLICO E A
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

ADRIANO CARLOS RIBEIRO

**Orientado Pelo:
Prof. Sinésio D. S. Ostroski**

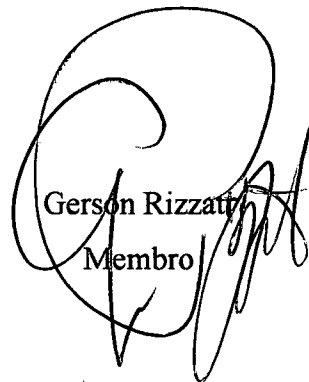
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO:
ADMINISTRAÇÃO GERAL**

Florianópolis, 2002

Trabalho de Conclusão de Curso foi apresentado e julgado perante a Banca Examinadora que atribui a nota 7,0 (sete) ao aluno Adriano Carlos Ribeiro, matrícula 9420001-7, na disciplina Estágio Supervisionado Obrigatório CAD 5401.

Sinésio Dubiela Stefano Ostroski

Presidente



Gerson Rizzatti
Membro

Gilberto de Oliveira Moritz

Membro

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal significa para os gestores públicos a necessidade de mudança cultural no que se refere à gestão fiscal. Apesar de estar de acordo com as diretrizes do Fundo Monetário Internacional, podemos destacar que a legislação brasileira, comparada principalmente aos demais países latinos, é mais abrangente e objetiva, criando limitações orçamentárias e sanções específicas caso não haja um cumprimento do dispositivo legal. Trata-se de uma pesquisa exploratória e bibliográfica. A Administração Pública, através da reforma do Estado, apoiando-se na burocracia, necessita de gestores públicos que tenham discernimento das questões envolvidas à LRF, precisando de um conhecimento apurado para que as ações praticadas não prejudiquem a população bem como a eles próprios. Assim sendo o presente estudo aborda as principais questões da legislação, não tendo como objetivo o aprofundamento jurídico, e sim discorrer sobre a necessidade do gestor conhecê-la, interpretá-la e contribuir para a sua melhoria, já que não houve tempo para a sua maturação.

Palavras chave: Lei de Responsabilidade Fiscal e o Gestor Público

SUMÁRIO

RESUMO	4
SUMÁRIO	5
LISTA DE SIGLAS.....	8
1 INTRODUÇÃO	9
1.1 Tema problema.....	9
1.2 Justificativa	11
2 OBJETIVOS	12
2.1 Geral	12
2.2 Específicos	12
3 METODOLOGIA	13
3.1 Abordagem da pesquisa	13
4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	15
4.1 Conceituando Administração Pública	15
4.2 Princípios da Administração Pública	16
4.2.1 Princípio da legalidade.....	16
4.2.2 Princípio da impessoalidade ou finalidade.....	17
4.2.3 Princípio da moralidade	18
4.2.4 Princípio da publicidade	18
4.2.5 Princípio da eficiência	19
4.2.6 Princípio da hierarquia.....	20
4.2.7 Princípio da indisponibilidade	20

4.2.9 Princípio da tutela ou do controle.....	21
4.2.10 Princípio da autotutela.....	21
5 PRECEITOS CONSTITUCIONAIS.....	22
5.1 Determinação do artigo 163 da Constituição Federal.....	22
5.2 Tramitação Legal	23
5.3 Elaboração dos orçamentos públicos.....	24
5.4 A Lei 4320/64 e a Lei Complementar n.º 101/2000.....	25
6 MOTIVAÇÕES PARA IMPLANTAÇÃO DE UMA LEI FISCAL.....	27
6.1 Fatores internos	27
6.2 Fatores externos: Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal do FMI e o G7 - Grupo dos Sete Países mais Desenvolvidos.....	28
6.3 Fatores e modelos externos: de outros países	29
6.3.1 Fatores externos: Comunidade Econômica Européia.....	30
6.3.2 Fatores externos: Estados Unidos da América	30
6.3.3 Fatores externos: Nova Zelândia	31
6.3.4 Legislação peruana	32
6.3.5 Legislação argentina.....	33
6.3.6 Legislação equatoriana	33
6.3.7 Legislação colombiana	33
7 CARACTERIZANDO A LEI COMPLEMENTAR N.º 101/00.....	34
7.1 Conceitos	34
7.2 Planejamento	34
7.3 Receita	36

7.4 Despesa	38
7.5 Das transferências; destinação dos recursos; da dívida e do endividamento; e gestão patrimonial.....	40
7.6 Transparência.....	42
7.7 Anexos da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	43
8 COMENTÁRIOS ALUSIVOS À LRF	45
8.1 Comentários contrários	45
8.2 Comentários favoráveis	45
8.3 Meios de comunicação.....	46
8.4 Fatos evidenciados no presente momento	46
9 GESTOR PÚBLICO E LRF	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	52
GLOSSÁRIO	59

LISTA DE SIGLAS

ARO – Antecipação de Receita Orçamentária

BCB – Banco Central do Brasil

BNDES – Banco Nacional Desenvolvimento Econômico e Social

CEE - Comunidade dos Estados Europeus

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF – Constituição Federal

FECAM – Federação Catarinense das Associações dos Municípios

FGTS – Fundo Garantia e Tempo de Serviço

FMI – Fundo Monetário Internacional

FPM – Fundo Participação dos Municípios

ICMS – Imposto Circulação Mercadorias e Serviços

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

ISS – Imposto sobre Serviços

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MA – Maranhão.

MG – Minas Gerais.

PASEP – Programa Assistência Empregados Privado

PA – Plano Plurianual

TC – Tribunal de Contas

TCU – Tribunal de Contas da União

TO – Tocantins

1 INTRODUÇÃO

1.1 Tema problema

A Administração Pública, no decorrer dos anos, através da reforma do Estado, vem adotando, na sua forma, um enfoque mais gerencial, apoiada na burocracia, aproximando-se do cidadão na busca de resultados. Versa com os preceitos constitucionais e de gestão, a fim de que o Estado esteja imbuído de melhor atender aos cidadãos. Neste contexto, advém a Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal.

Na era do conhecimento, o gestor público tem um papel decisivo na condução da Administração Pública. Desta forma, ao tomar ciência da Lei de Responsabilidade Fiscal, saberá guiar as suas ações, sejam elas direcionadas para os pontos fortes da legislação e o aprimoramento dos pontos fracos.

A Constituição Federal de 1998 exige a regulamentação do artigo 163 mediante uma lei complementar. Aliado a este fato, o Poder Executivo Federal precisava cumprir o disposto no artigo 30 da Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998.

Os motivos externos foram preponderantes para a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal. O fato por si só se comprova, haja vista que o Fundo Monetário Internacional, elaborou o Código de Boas Práticas para Transparência Fiscal, que serve de modelo de eficiência na gestão fiscal, sendo adotado na legislação brasileira e demais países membros como: Argentina, Peru, Colômbia, Equador, Índia, Chile, México entre outros. Cabe destacar que países desenvolvidos, como a Nova Zelândia, Austrália, Reino Unido, Islândia, Suécia, Holanda e Estados Unidos também implantaram modificações no que tange a lei fiscal.

Sabemos de antemão que o Fundo Monetário Internacional, usou o referido código para padronizar a legislação dos países membros, que se utilizam seu principal serviço, empréstimo de capital, buscando desta forma, sanear as contas destes países, tendo maior segurança para recebimento do pagamento da dívida, bem como proporcionar novos empréstimos, permanecendo neste círculo vicioso.

A denominação é peculiar para cada nação, na Argentina, denominou-se Lei de Solvência Fiscal; no Peru, Lei de Prudência e Transparência Fiscal; no Chile, Lei de

Transparência e Responsabilidade Fiscal; e na Nova Zelândia, a mesma é denominada de Ato de Responsabilidade Fiscal.

A atitude do governo brasileiro, de acatar uma determinação do Fundo e, por conseguinte, ceder a pressões externas, gerou inúmeras controvérsias com a oposição, tendo em vista que, em nome do equilíbrio entre a receita e a despesa, vem comprometendo diversas ações de cunho social, investimento em educação, saúde, transporte, relegadas a um segundo plano. Neste sentido, prioriza o pagamento das dívidas contraídas, sobretudo a externa, que compromete percentual significativo do produto interno bruto do Brasil, desvirtuando da função precípua do Estado, que é direcionar as suas ações para o social.

O estudo em questão analisará os pontos vitais da Lei de Responsabilidade Fiscal, abordando os aspectos mais relevantes, ou seja, enfatizando o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade por parte do gestor público nos atos praticados.

O planejamento programará a execução orçamentária e o cumprimento de objetivos. No planejamento, serão previstas as metas que desejam ser alcançadas, os limites a serem estabelecidos, em quais momentos poderão ocorrer a renúncia da receita, a geração das despesas, incluindo as despesas com pessoal, dívidas contraídas e as operações de crédito.

A transparência dos atos praticados reflete em participação da sociedade na elaboração do orçamento e nas prestações de contas. Neste momento, o Tribunal de Contas, acaba tendo papel destacado, como guardião das contas públicas.

Os sistemas de controle serão exercidos principalmente pelos Tribunais de Contas e sistemas de controle internos dos Entes. Quiçá, sejam divulgados de forma didática, para que a sociedade compreenda de forma simples(que leigos possam entender os relatórios, tendo uma linguagem acessível) os resultados ali expostos.

O presente trabalho não pretende esgotar o assunto, não discorrerá sobre esclarecimentos aprofundados, até porque não dispõe de aparato jurídico para tanto. Neste escrito, serão tratados as conexões entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e o gestor público, com abordagem pontual e a partir da análise da lei.

“Assim sendo, qual a importância do conhecimento sobre os pontos fortes e fracos da Lei de Responsabilidade Fiscal para o gestor público?”

1.2 Justificativa

A Administração Pública, no mundo globalizado, onde as informações estão disponíveis a todos e a qualquer momento, passa por uma verdadeira revolução, capitaneada pelo cidadão, exigindo transparência no trato do dinheiro público, participação nas tomadas de decisão e qualidade nos serviços prestados.

No Brasil, não poderia ser diferente, várias iniciativas estão sendo tomadas neste sentido para minorar a distância entre o gestor público e o cidadão.

Desta maneira, podemos considerar o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, como fator propulsor destas mudanças, constituindo-se em um marco na gestão pública brasileira, atribuindo responsabilidades com o dinheiro público e obrigação da divulgação dos atos praticados pela Administração Pública.

Logo, o gestor público, que conduz processo de gestão fiscal, deve estar alicerçado em conhecimento e atento à função principal do Estado, ou seja, dando ênfase à ação social, através de uma visão que possibilite cumprir com as determinações legais, porém, gerando informações qualitativas para as tomadas de decisões do gestor público.

2 OBJETIVOS

2.1 Geral

Analisar a importância do conhecimento dos pontos fortes e fracos da Lei de Responsabilidade Fiscal para o gestor público.

2.2 Específicos

- Definir o conceito de Administração pública e os seus princípios: constitucionais e de gestão;
- Detalhar os preceitos constitucionais;
- Analisar as motivações para implantação de uma lei fiscal;
- Caracterizar a Lei Complementar n.º 101/00; e
- Verificar os comentários atribuídos à LRF.

3 METODOLOGIA

3.1 Abordagem da pesquisa

No que se refere à sua natureza, seguindo a taxionomia proposta por Vergara (1990), pode-se classificar o presente estudo: quanto às suas finalidades e quanto aos meios utilizados para que seus fins sejam atingidos.

No que diz respeito ao primeiro critério, este estudo deve ser classificado como exploratório.

Segundo Gil (1987:45-46), são exploratórias as pesquisas que se tencionam a proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito. Para Cervo & Bervian (1983:56), a pesquisa exploratória descreve precisamente uma determinada situação a fim de descobrir as relações entre os elementos que compõem a situação. Neste sentido, ela requer “(...) um planejamento bastante flexível para possibilitar a consideração dos mais diversos aspectos de um problema ou de uma situação (CERVO & BERVIAN).

Por conseguinte, levando em consideração seus objetivos, qualifica-se o estudo como exploratório devido a sua pretensão de levar a termo uma revisão rigorosa da literatura no sentido de aprimorar o conhecimento acerca da Administração Pública, Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, e Gestor Público, que objetiva levar a termo a abordagem sobre a gestão fiscal no contexto das organizações públicas

Quanto ao segundo critério, que é definido por Gil (1987:48) como o agrupamento de projetos de pesquisa de acordo com os procedimentos técnicos utilizados, o presente trabalho se constitui em uma pesquisa bibliográfica. Conforme o autor, “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”(GIL, 1987:48).

Este estudo, trata-se de uma pesquisa bibliográfica porque, de acordo com, a definição de Cervo & Bervian (1983:55), procura explicar a Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, e seus aspectos relacionados à gestão fiscal no âmbito da Administração Pública.

A leitura informativa é definida por Cervo & Bervian (1983, p.85) como aquela que é feita:

com vistas à coleta de dados ou informações que serão utilizados em trabalhos para responder a questões específicas. Deve-se sempre ter presente o objetivo da pesquisa, caso contrário, a leitura informativa torna-se distrativa ou passatempo.

Os autores definem quatro fases principais para o processo de leitura informativa (CERVO & BERVIAN, op.cit:85), quais sejam: leitura de reconhecimento e pré-leitura; leitura seletiva; leitura crítica ou reflexiva; e leitura interpretativa. A abordagem do referencial teórico disponível baseou-se no processo que tais fases implicam, a saber:

- levantamento da bibliografia disponível;
- seleção das obras mais relevantes para os objetivos do trabalho;
- análise crítica dos conteúdos do referencial selecionado;
- interpretação e correlação dos textos; e
- documentos disponíveis na internet.

Neste estudo, em face de seu caráter exploratório, optou-se por obras jurídicas em seus primeiros momentos, a fim de levantar os aspectos principais da legislação. Num segundo momento, buscou-se em artigos de revistas indexadas, jornais e manuais subsídios a fundamentação do trabalho.

4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Administração Pública é todo aparato do Estado, a serviço do cidadão, visando à satisfação da sociedade. E cabe ao gestor público geri-lo, apoiado em uma série de princípios constitucionais e de gestão, servindo de parâmetro.

4.1 Conceituando Administração Pública

Segundo Meirelles (1999), a Administração Pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral: em acepção operacional, é o desempenho legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado pré ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas, gerando atos de governo, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São chamados atos administrativos.

A administração é a atividade que o Estado desenvolve, através de atos concretos e executórios, para a consecução direta, ininterrupta e imediata dos interesses públicos.

Conforme Faria (2001), a administração pública, em sentido amplo e do ponto de vista subjetivo, formal e orgânico, compreende os três órgãos do Estado: Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário. Nesta macrovisão da administração pública, pode-se dizer que o Estado é administrado pelos aludidos Poderes, sendo que o Executivo detém a primazia dessa atividade.

O Poder Legislativo, embora tenha por função primordial a edição de leis, exerce funções próprias do Executivo e do Judiciário. A esse poder, no âmbito federal, compete julgar, por crime de responsabilidade, o Presidente e o Vice-Presidente da República, os Ministros de Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral e também os próprios integrantes das duas Casas Legislativas

O Poder Executivo tem a função precípua de exercer a administração pública. Essa é a sua verdadeira função. O Chefe do Executivo federal detém competência exclusiva de iniciativa de lei sobre pessoal, que implique aumento de despesas; além de outras, em que a sua competência é concorrente com a do Legislativo.

O Poder Judiciário tem por atribuição exclusiva julgar, com força definitiva, os conflitos jurídicos, isto é, exercer com plenitude a função jurisdicional.

4.2 Princípios da Administração Pública

A Constituição Federal de 1988, no artigo 37, elenca quatro princípios da administração pública nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, sendo que outros não previstos na carta também serão abordados, cada um por si.

Os princípios constitucionais são:

- legalidade;
- impessoalidade;
- moralidade;
- publicidade; e
- eficiência (incorporada através da Emenda Constitucional n.º 19/98).

Os princípios de gestão são:

- hierarquia;
- indisponibilidade;
- razoabilidade;
- da tutela ou do controle;
- autotutela.

4.2.1 Princípio da legalidade

Este teve sua inspiração no artigo 4º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. O aludido artigo está assim redigido (FARIA, 2001:68):

A liberdade consiste em fazer tudo que não prejudica a outrem: assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem outros limites senão os que assegurem aos membros da sociedade o gozo desses mesmos direitos. Esses limites somente podem ser estabelecidos em lei.

Segundo este princípio, o administrador público, em todas as ações de sua atividade, está sujeito aos mandamentos da lei às exigências do bem comum, não podendo deles se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, dependendo do caso. Contra a ilegalidade administrativa, a Constituição

prevê a ação popular, o *habeas corpus*, o *habeas data*, o mandado de segurança e o mandado de injunção, além do controle pelo Legislativo, diretamente ou com auxílio do Tribunal de Contas, e do controle pela própria administração.

A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei. Em outras palavras, isto quer dizer que, enquanto na administração particular prevalece a autonomia de vontade, que permite fazer tudo o que a lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. Todo administrador público tem o dever de cumprir o que a lei determina, uma vez no exercício de suas funções, deve se pautar em benefício da coletividade, que é o único objetivo da ação administrativa.

Em virtude da natureza da função pública, da finalidade do Estado e do caráter das leis administrativas, seus preceitos não podem ser desrespeitados, seja por meio de acordos ou entendimentos entre seus aplicadores e destinatários. Para tanto, deve ser orientado pelos princípios do Direito e da Moral, para que se ajunte o honesto e o conveniente aos interesses sociais.

4.2.2 Princípio da impessoalidade ou finalidade

O princípio da impessoalidade, conhecido também como princípio da finalidade, impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal, de forma impessoal, visando ao alcance dos seus objetivos, desde que estejam de acordo com a lei e o interesse público.

Sendo o administrador de bens alheios, o gestor público deve sempre atuar voltado para o coletivo, evitando favoritismo ou discriminação.

Rocha apud (Faria, 2001:69), analisando o referido princípio constitucional, refere que:

O princípio republicano e o dever que nele se contém, de se dar trato público à coisa pública, que nesta forma de governo se encarece, fundamentam a impessoalidade administrativa. É que nela a qualificação pessoal não conta, como não conta a situação pessoal daquele que contém o cargo público e que se deve manter neutro e objetivo em sua conduta, seja qual for a situação social, econômica ou política partidária do cidadão sobre o qual incidirão os efeitos do ato da Administração.

Todo ato deve ser praticado sempre com a finalidade pública, impedindo o administrador de buscar outro objetivo de ou praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros, sob pena de avaliação por desvio de finalidade. Isto significa que os atos e fatos

administrativos não podem ocorrer por motivação de interesses personalizados e beneficentes de pessoas físicas e/ou jurídicas específicas.

4.2.3 Princípio da moralidade

A moral administrativa é baseado no princípio da legalidade. A moral comum é valor comportamental brotado, naturalmente, do convívio de determinado grupo social. Constitui pressuposto de validade de todo ato da administração pública.

Silva (apud Faria, 2001:71) registra:

Deve-se partir da idéia que moralidade administrativa não é moralidade comum, mas moralidade jurídica. Essa consideração não significa necessariamente que o ato legal seja honesto. Significa, como disse *Hauriou*, que a moralidade administrativa consiste no conjunto de regras de conduta tirada da disciplina da Administração.

A moralidade administrativa, considerando os posicionamentos transcritos anteriormente, tem pertinência com a moral social, com a ética, com a honestidade e com o respeito e zelo pela coisa pública. Mesmo admitindo que a moral em foco integra o sistema jurídico, é forçoso admitir que nem sempre o que é legal é moral, do ponto de vista do interesse social. A importância do tema levou este ao abrigo da Constituição Federal de 1988, conforme artigo 37.

Ainda a mesma Carta ampliou o campo do alcance da ação popular, de modo a instrumentalizar a sociedade para controlar a Administração, contra os atos praticados com imoralidade administrativa, contra o patrimônio público, o meio ambiente e o patrimônio cultural.

Em resumo, todo ato administrativo, além de obedecer à lei jurídica, deverá obedecer à lei ética da própria instituição, por considerações de direito e da moral, pois, como proclamavam os romanos, nem tudo que é legal é honesto.

4.2.4 Princípio da publicidade

Em razão da publicidade é que a Administração torna-se transparente para que a sociedade e órgãos de controle possam tomar conhecimento de seus atos e impugná-los, se viciados ou em desacordo com legalidade e moral administrativa.

A publicidade administrativa vai além da simples e necessária divulgação oficial do ato nos órgãos de comunicação, pois implica transparência administrativa, segunda a qual os

atos devem ter a participação ativa e o conhecimento claro da sociedade, precisando tornar válido seus efeitos externos. A publicidade é requisito de eficácia e moralidade.

Qualquer lei, ato ou contrato administrativo que vise produzir efeitos jurídicos fora dos órgãos de origem deve ser publicado em órgão oficial da administração, já que, para obter validade universal, é necessário que seja de conhecimento público. Como já mencionado, a publicação dos atos deve ser efetuados através dos órgãos oficiais, não sendo obrigatória para atos não concluídos, com exceção das concorrências e tomadas de preço, em que geralmente as normas pertinentes impõem a publicação da convocação dos interessados, da habilitação, da adjudicação e do contrato, na íntegra ou resumidamente.

Por órgão oficial não deve ser entendido apenas o diário oficial das entidades públicas, mas também os jornais contratados para essas publicações oficiais, bem como a afixação dos atos e leis municipais na sede da prefeitura e da câmara dos vereadores, onde não houver órgão oficial, em conformidade com o disposto na lei orgânica do município.

Finalmente, a publicidade não poderá caracterizar promoção pessoal do gestor público, sob pena de lesar os princípios da impessoalidade, finalidade e moralidade.

4.2.5 Princípio da eficiência

A competitividade no mundo dos negócios, especialmente, com a globalização econômica, exige das organizações comportamento e atuação de modo a produzir resultados eficazes, com eficiência. A eficiência assumiu papel tão relevante na atividade econômica e na prestação dos serviços públicos que o Congresso Nacional, por meio da Emenda Constitucional n.º 19/98, a erigiu à condição de princípio da Administração Pública ao lado dos outros quatro arrolados antes, no *caput* do artigo 37, da Constituição Federal. administração pública, embora não atue em regra, na atividade econômica, deve desenvolver as suas atividades próprias, com eficiência, produzindo os respectivos efeitos de modo a atender com presteza às exigências e às necessidades da sociedade.

A administração pública, apesar de não ter a função de produzir resultados econômicos, deve atuar em observância à máxima custo/benefício. O gestor público precisa ter em mente que ele é gestor da coisa pública, coisa da sociedade e, por isso, deve planejar a atividade do órgão ou entidade que dirige de forma a gastar menos e obter o máximo de resultado social e econômico.

4.2.6 Princípio da hierarquia

A Administração Pública, devido ao princípio da hierarquia, organiza-se estruturalmente obedecendo a uma linha vertical de disposição e em relação aos órgãos. No topo da linha, situa-se o órgão que detém maior poder ou competência. À medida que se desce para a base dessa linha, instalam-se órgãos inferiores em grau de poder, na proporção e na ordem descendentes, de modo que, ao órgão posicionado no cimo da hierarquia, todos os outros se subordinam, observados e respeitados os órgãos intermediários. Cada estrutura organizacional destes tem sua própria competência, uma parcela de todo. Assim, a soma de atribuições de todos os órgãos perfaz o total de competências atribuídas ao órgão posicionado no cume da linha vertical.

4.2.7 Princípio da indisponibilidade

A Administração Pública, direta e indireta, está sujeita ao princípio da indisponibilidade. Isto quer dizer que a administração, por seus agentes, não tem a disponibilidade dos bens e nem das coisas que estão sob o seu domínio ou guarda, por se tratar de coisas públicas. Ora, se são coisas públicas, pertencentes à sociedade, não devem ser dispostas a critério subjetivo e pessoal do gestor. Assim, ao gestor público é proibido distribuir bens ou valores pertencentes ao Estado entre particulares: parentes, amigos, grupos e similares.

4.2.8 Princípio da razoabilidade

O princípio da razoabilidade, defendido na doutrina administrativa, foi erigido em posto de norma constitucional em alguns Estados, dentre eles o Estado de Minas Gerais e São Paulo. Esse princípio vem sendo defendido como meio inibidor do poder discricionário do administrador público.

O poder discricionário conferido pelo legislador ao gestor público, para que ele, os casos concretos, edite o ato que julgar melhor, à vista da vontade legal e nos parâmetros da própria lei, pode levar a comportamento antijurídico ou viciado juridicamente. O princípio da razoabilidade tem por finalidade limitar a liberdade do agente em pautar-lhe a direção a ser seguida. Na discricionariedade, o agente transita numa faixa legal sem derivar para as margens invisíveis. A razoabilidade aparece como elemento norteador da Administração,

orientando o seu agente à conduta que melhor atenda à finalidade da lei e aos interesses públicos de acordo com a conveniência e a oportunidade, núcleo do ato.

4.2.9 Princípio da tutela ou do controle

O princípio da tutela ou do controle legitima a administração a exercer controle sobre as entidades por ela criadas para atuarem na prestação de serviços públicos. Esse controle não interfere na autonomia da empresa, fundação ou autarquia que dotadas de personalidade jurídica própria, com autonomia administrativa e financeira. Mas pode a administração, com esse poder tutelar, fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos financeiros e técnicos destinados aos entes da administração indireta e, ainda, quanto ao cumprimento de suas atribuições legais. Esse controle visa impedir a entidade de atuar em desacordo com os objetivos para os quais foi criada.

4.2.10 Princípio da autotutela

A autotutela é o poder conferido à administração em decorrência da hierarquia organizacional para controlar a si própria. A administração, por tal princípio, exerce controle sobre seus órgãos e agentes, dirigentes ou não, visando à legalidade dos seus atos. Em função dessa competência, à administração pública é lícito rever os seus atos, anulando-os por vício ou revogando-os por conveniência e oportunidade, e para punir os agentes que infringem normas legais ou regulamentares.

5 PRECEITOS CONSTITUCIONAIS

O capítulo abordará a regulamentação do artigo 163 da Constituição Federal e sua posterior tramitação no Congresso Nacional como a composição dos orçamentos públicos, que depois da Constituição de 1988 receberam importância destacada, somado ao fato que, com a implantação da Lei Complementar nº.101/00, receberam ainda novas atribuições, o gestor público terá como norte, o orçamento, seja sua confecção e para sua execução, salientando que a LRF não revogou a Lei n.º 4320.

5.1 Determinação do artigo 163 da Constituição Federal

Depois de mais de dez anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Executivo tratou de regulamentar o referido artigo, vários itens que deverão ser regulados através de lei complementar, conforme segue:

- finanças públicas;
- dívida pública interna e externa, incluídas as autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;
- concessão de garantias pelas entidades públicas;
- emissão e resgates de títulos da dívida pública;
- fiscalização das instituições financeiras;
- operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, Distrito Federal e dos municípios; e
- compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da união, resguardadas as características e condições operacionais plenas voltadas ao desenvolvimento regional.

A Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, não atendeu a todos os itens especificados no artigo 163, tratando com ênfase o planejamento da ação pública, evitando malversação do dinheiro público e instituindo uma política de transparência dos atos praticados.

5.2 Tramitação Legal

A tramitação legal para sua posterior homologação deu-se quando o Executivo, através da Mensagem Presidencial n.º 485, remeteu o projeto à Câmara dos Deputados, enfatizando que tem como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao produto interno bruto da economia.

Conforme Motta (2000:23), após longo período de calmaria, o citado artigo 163 foi impactado por:

- emendas constitucionais (de n.º 3/93 e 19/68) ;
- por leis ordinárias (de n.º 9.276/96; 9.692/98 e 9.491/97); e
- por leis complementares (de n.º 82/95 e 96/99).

O anteprojeto do regime fiscal responsável, com 111 (cento e onze) artigos, deu-se em dezembro de 1998, pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, submetido à apreciação da sociedade. Na mesma ocasião, publicava-se também o anteprojeto de lei complementar, regulando os crimes de responsabilidade relativos ao artigo 163 da Constituição Federal.¹

O anteprojeto da Lei Complementar n.º 18/99 é a segunda versão, também com 111 (cento e onze) artigos, que foi remetido Câmara dos Deputados em 13 de abril de 1999 pelo aviso n.º 483 do Ministério da Casa Civil, acompanhado da Mensagem Presidencial n.º 485 de 13 de abril de 1999.

A terceira versão, elaborada pelo relator Deputado Federal Pedro Novais, que data do dia 20 de janeiro de 2000, reduziu e assumiu a forma de sub-emenda substitutiva.

A quarta versão é o projeto da Lei Complementar n.º 18-D, de 1º de fevereiro de 2000, com 76 (setenta e seis) artigos, apresentado pelo relator da comissão. Ocorre um ajustamento redacional; quanto ao conteúdo, notam-se mudanças relativas à prática da terceirização.

A quinta versão é o projeto de Lei Complementar n.º 18-E, de 2 fev. 2000, reduzido a 75 (setenta e cinco) artigos, com alteração numérica a partir do artigo 21 (vinte e um).

A comissão especial PLP n.º 18/99 – Responsabilidade Fiscal - realizou várias audiências públicas até a versão definitiva da Lei de Responsabilidade Fiscal.

¹ Ver Lei n.º 10.028/00 – Crime contra as finanças públicas.

5.3 Elaboração dos orçamentos públicos

A Constituição Federal de 1988 trouxe inovações quanto à elaboração dos orçamentos, instituindo três leis orçamentárias entre si, sendo: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.

O plano plurianual é mais abrangente que o plano plurianual de investimentos (substituído), estabelecendo o planejamento para o ente². Tem a função de determinar as diretrizes, os objetivos e as metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada, abrangendo período de quatro anos.

Na definição de Giacomoni (2000:204), despesas de capital “é uma categoria de classificação de despesas incorporadas aos orçamentos públicos, compreendendo as seguintes subcategorias: investimentos, inversões financeiras e transferências de capital, ou seja, os recursos transferidos e outros entes para aplicação em despesas de capital.”

Com relação as despesas decorrentes das despesas de capital, Giacomoni (2000:204) alerta para um problema peculiar do nosso país, “é conhecida a reverência dedicada aos investimentos, desconhecendo-se, quase sempre que, a partir de sua conclusão, todo e qualquer investimento demandará, para sempre, recursos de operação e manutenção.”

Os programas de duração continuada, de acordo com Giacomoni (2000:204), “em rigor, com exceção dos investimentos, que têm prazos de início e conclusão, as demais ações governamentais inserem-se em programas de duração continuada.”

A ação política do ente, será definida na lei de diretrizes orçamentárias, inovação da Carta Magna de 1988, conforme artigo 165, parágrafo 2. Assim sendo a lei orçamentária anual, deixou de ser o único instrumento orçamentário. A lei de diretrizes orçamentárias, ocupa-se com as metas e prioridades do exercício seguinte, orientação para elaboração do orçamento programa, alterações na legislação tributária e mudanças na política de pessoal.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias segundo disposto na Constituição Federal:

- compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal;
- incluirá as despesas de capital para exercício financeiro subsequente;
- orientará a elaboração da lei orçamentária anual;
- disporá sobre as alterações na legislação tributária; e
- estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

²BRASIL, Constituição Federal de 1988. Artigo 2º I

A Lei Orçamentária Anual é constituída por três orçamentos: fiscal, seguridade e de investimentos das empresas.

A Lei Orçamentária Anual, conforme a Constituição, é um documento que descreve como se compensarão as renúncias de receitas e os aumentos de despesas de caráter continuado; reserva de contingência definida como base na receita corrente líquida para atendimento dos passivos contingentes e outros riscos, devendo apresentar os anexos de demonstrativo de compatibilidade da programação e metas fiscais.

Essas exigências fazem com que o planejamento assuma papel fundamental na gestão pública. Os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais não mais podem ser elaborados apenas para cumprir formalidade legal, como por vezes se observa, superestimados e copiados de um exercício para o outro e de uma entidade para outra, sem qualquer compromisso com o cumprimento de programas e projetos e atividades neles previstos.

Os orçamentos públicos deverão ser compatíveis com a situação financeira presente e futura de cada órgão e entidade e representar com transparência a definição da política econômico-financeira da Administração Pública e os programas de trabalho do governo.

5.4 A Lei 4320/64 e a Lei Complementar n.º 101/2000

A Lei n.º 4320, de 17 de março de 1964, estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A Lei Complementar n.º 101/2000 não revoga a Lei 4320/64. Os objetivos das duas legislações são distintos. Enquanto a Lei 4320/64 se refere a normas gerais para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços, a Lei de Responsabilidade de Fiscal estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal. Por outro lado, a Constituição Federal deu à Lei n.º 4320/64 status de lei complementar. No entanto, existindo alguns dispositivos conflitantes entre as duas normas jurídicas, prevalece a vontade da lei mais recente.

Como a Lei n.º 4320/1964 também contém regras sobre plano plurianual, para lei de diretrizes orçamentárias e para lei orçamentária anual, resulta que há inter-relacionamento dessas duas leis, uma complementando a outra, integrando-se em alguns aspectos.

Confirma o que está no parágrafo anterior a observação de Teixeira Machado e Heraldo da Costa Reis³, que demonstra, com proficiência, a vinculação dessas leis:

Ocorre, porém que, o orçamento evolui para aliar-se ao planejamento, surgindo o orçamento-programa como especialização. Há mesmo uma corrente de pensamento que considera o orçamento ligado intrinsecamente ao planejamento e que ele não pode aparecer como subproduto do planejamento e da contabilidade

Na prática, ele deve operar ferramenta de ligação dos sistemas de planejamento e de finanças. Com isto torna-se possível a operacionalização dos planos, porque os monetariza, isto é, coloca-os em função dos recursos financeiros disponíveis, permitindo que o planejador tenha os pés no chão, em face das disponibilidades dos recursos.

Verifica-se que pelo menos três pontos foram alterados entre essas duas leis:

- conceito de dívida fundada;
- conceito de empresa estatal dependente com todas as suas implicações legais; e
- algumas classificações orçamentárias.

O projeto de lei complementar enviado pelo Poder Executivo com o objetivo de substituir a Lei 4320/64 continua em tramitação no Congresso Nacional até o presente momento.

³ MACHADO, Jr., José Teixeira, REIS. Heraldo da Costa. *A Lei 4320 comentada*. 30 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2000. P. 11.

6 MOTIVAÇÕES PARA IMPLANTAÇÃO DE UMA LEI FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi oriunda de fatores desencadeados dentro tanto do Brasil, como no exterior.

Desde o ano de 1994 o governo brasileiro vem paulatinamente implantando as reformas em relação à gestão fiscal, no intuito de sanear-la. A primeira ação, assim pode-se denominar, foi o Fundo Social de Emergência. Em seguida, uma série de medidas foram tomadas. Neste sentido, advêm:

- Lei Kandir (Lei Complementar n.º 87/97);
- fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério – FUNDEF - (Emenda Constitucional n.º 14);
- as emendas constitucionais da reforma administrativa (Emenda Constitucional n.º 16);
- reforma da previdência; e
- principalmente o programa de estabilidade fiscal em curso.

No plano externo, serão ressaltados os principais relacionamentos da legislação brasileira com a de outros países, as orientações referentes à gestão fiscal do Fundo Monetário Internacional.

6.1 Fatores internos

O cerne da Lei de Responsabilidade Fiscal é o estabelecimento de uma nova cultura da gestão pública brasileira, sobretudo do ponto de vista comportamental ao impor limitações, aos administradores públicos, estabelecendo regras claras para o planejamento, responsabilidade dos atos praticados e mantendo transparência

Assim sendo, pode-se enumerar como ações eficazes, para atingir os objetivos na gestão fiscal:

- ajustamento fiscal duradouro;
- reforma econômica orientada para o mercado;
- reforma da previdência social;
- inovação dos instrumentos de política social, aumentando a abrangência e a qualidade dos serviços sociais; e

- reforma do Estado para o aumento da governança.

6.2 Fatores externos: Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal do FMI e o G7 - Grupo dos Sete Países mais Desenvolvidos

Em setembro de 1996, o Fundo Monetário Internacional publicou a Declaração sobre Parceria para o Crescimento Sustentável da Economia Mundial (*Partnership for Sustainable Global Growth*) e, em setembro de 1997, numa reunião em Hong Kong, divulgou o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, o trecho destacado do Código realça os seus principais aspectos (apud CASTRO, 2000: 17)⁴:

Graças a sua experiência na área de gestão das finanças públicas e à universalidade de seus países membros, o FMI está bem situado para liderar a promoção de uma maior transparência fiscal. Assim, o Comitê Interino procura estimular os países membros a aplicarem o presente Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal. Este Código baseia-se nos seguintes objetivos primordiais: definição clara das funções e responsabilidades do governo; divulgação de informações ao público sobre as atividades do governo; abertura na preparação e execução do orçamento, bem como na prestação das contas orçamentárias; e avaliação independente da integridade das informações fiscais. O Código define os princípios e práticas que os governos devem adotar para cumprir estes objetivos. Estes princípios e práticas se inspiram nos conhecimentos obtidos pelo FMI sobre as práticas de gestão financeira pública dos países membros. O Código facilitará a vigilância das políticas econômicas pelas autoridades nacionais, mercados financeiros e instituições internacionais.

A valia do Código é enfatizada pelo FMI, que ressalta que ao público deveria ser proporcionada informação completa sobre a atividade fiscal do governo do passado, do presente e a projeção de um compromisso público deveria ser feita com a publicação oportuna da informação fiscal.

Os próprios países desenvolvidos, intitulados G7 - Grupo dos Sete Países mais Desenvolvidos (Estados Unidos, Canadá, França, Inglaterra, Alemanha, Itália e Japão)⁵, conforme sustenta Castro (2000), que a pretexto de construir uma nova ordem supranacional que a todos beneficiará, querem mesmo é preservar os seus próprios interesses. Senão vejamos (CASTRO, 2001:17 e 18):

Nesta economia global crescentemente integrada, na qual a formulação de políticas cabe principalmente aos Estados Soberanos, nosso desafio é o de promover a estabilidade financeira global, atuando nacionalmente e por intermédio do incremento da cooperação internacional. Todos os países, juntamente com as

⁴ FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL – Código de Boas Práticas para Transparência Fiscal. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/fad/trns/por/codep.pdf>> Acessado em: 21 fev. 2002.

⁵ A Rússia participa como convidada devido à importância geopolítica.

organizações financeiras internacionais, assim como o setor financeiro privado, precisam, compartilhar desta responsabilidade comum.

Acordamos em adotar medidas para incrementar a eficácia do FMI e das instituições internacionais, inclusive para: alcançar um monitoramento mais eficiente dos compromissos de políticas, não só enquanto estiverem pendentes empréstimos, mas também após término do programa de condicionantes, a fim de reforçar os incentivos ao bom desempenho.

Os países classificados como mercados emergentes precisam adotar políticas macroeconômicas responsáveis, inclusive no tocante à estabilidade do regime de câmbio e políticas fiscais prudentes. Eles devem aderir aos princípios saudáveis de administração da dívida...

6.3 Fatores e modelos externos: de outros países

Com o objetivo de instaurar a lei brasileira, buscou-se no contexto mundial subsídios para a sua elaboração, inovando em diversos aspectos, e foi neste aspecto que a mesma vem obtendo êxito em detrimento aos outros países. Principalmente no que tange a sua aplicabilidade, no Brasil, todos os entes são incluídos, ao contrário por exemplo, da Argentina, que as províncias não estão inclusas.

Inicialmente, para ter visão do contexto mundial, analisar-se-á o artigo de Dantas (2002), que enaltece a legislação brasileira tida como das melhores, quando se trata da gestão fiscal.

No segundo semestre de 1999, seguindo uma tendência que afetou diversos países, a Argentina adotou uma 'Lei de Solvência Fiscal', com um espírito parecido com o da LRF aprovada pelo Brasil no ano passado. Dois anos depois, o setor público argentino está, na prática, falido, e o país, em meio a uma profunda recessão, está sendo obrigado a renegociar sua dívida.

Este fato, à primeira vista, encobre com um véu de ceticismo as esperanças depositadas nas leis de responsabilidade fiscal que proliferaram na década de 90 como antídoto para a tendência à má gestão fiscal de países emergentes, especialmente na América Latina (...) Em outras palavras, as diversas legislações criadas para controlar a gastança irresponsável variam muito de país para país, e leis malfeitas adiantam muito pouco.

'No Brasil, se investiu muito mais na LRF, em termos sociais e políticos, do que no Peru ou na Argentina', avaliou o economista Juan Carlos Lerda, Cepal. Peru e Argentina têm leis fiscais desde 1999 - antecederam, portanto, a brasileira, que entrou em vigor em maio de 2000.

Falhas - No caso argentino, a lei fiscal tem falhas graves, segundo observou Carlos Oliva, consultor de assuntos fiscais do BNDES e da Cepal. A primeira e séria omissão da Lei de Solvência Fiscal argentina, afirma, é que não inclui os governos "subnacionais", isto é, as províncias, no controle de gastos. Apenas o governo central está sujeito às regras.

A importância desta falha ficou clara na recente queda-de-braço entre o governo central argentino e as províncias em torno do volume de repasses de recursos do primeiro para as últimas. Esse embate, aliás, foi um dos fatores que acabou impossibilitando o cumprimento do compromisso de déficit zero e contribuiu para erodir ainda mais a credibilidade do país perante a comunidade financeira global e o FMI.

Mas a inconsistência da lei fiscal argentina é ainda mais profunda, como notou Oliva em um estudo sobre LRFs em diversos países. "Os limites para o déficit público (da lei argentina) se aplicam ao setor público não-financeiro, mas as províncias são autônomas e não estão sujeitas à lei.

Isto cria um problema: quem é responsável se as metas não forem alcançadas?, argumentou, referindo-se à previsão de alcançar o equilíbrio fiscal até 2005. É por isto que no item ‘atribuição de responsabilidade’ (‘accountability’) do quadro, a Argentina, com o Peru (que tem um problema semelhante) são os únicos países cujas leis fiscais “não têm” aquele pré-requisito indispensável (...)

6.3.1 Fatores externos: Comunidade Econômica Européia

O processo de integração da Comunidade Econômica Européia já dura quase meio século, oriundo do Tratado de Roma. Assim sendo, Figueiredo (2001:21) enfatiza que “qualquer mudança ou estabelecimento é sempre resultante de um longo processo de discussão, feito de amadurecimento democrático”, fazendo crítica ao sistema adotado no Brasil, onde o tempo de elaboração da legislação até a sua efetiva promulgação ocorreu dentro de alguns anos.

Destaca-se na legislação brasileira, inspiração do modelo da Comunidade Econômica Européia, os seguintes aspectos:

- metas e punições em protocolos;
- admite desvios desde que mantida a tendência de ajuste; e
- os estados membros conduzem, com relativa independência, suas próprias políticas, que devem convergir para os critérios acordados.

6.3.2 Fatores externos: Estados Unidos da América

Os dois principais preceitos da *Budget Enforcement Act* são: *sequestration* e o *pay as you go*, podendo ser traduzidas para o português, respectivamente, para limitação de empenho e compensação.

O Congresso fixa metas fiscais plurianuais e limites de gastos orçamentários por função e limites gastos. Despesas obrigatórias também são limitadas por mecanismos distintos. A legislação que cria as despesas obrigatórias deve se ajustar aos limites (processo *pay as you go*) e enquanto que as despesas discricionárias, também sujeitas a limites, estão submetidas ao sequestro automático.

Para Figueiredo (2001:24), o sistema norte-americano apresenta as seguintes definições:

A limitação de empenho (*sequestration*) consiste na proibição de empenhar com o espírito proposital de garantir a eficácia dos limites e das metas orçamentárias estabelecidas para as receitas e despesas. Ao passo que a compensação (*pay as you go*) parte de princípios de neutralidade orçamentária, ou seja, qualquer ato que provoque aumento de despesas deve ser devidamente compensado com aumento

permanente de receitas ou redução permanente de despesas. Observa-se que no modelo americano esses dois mecanismos se completam na busca do equilíbrio fiscal.

6.3.3 Fatores externos: Nova Zelândia

O Ato de Responsabilidade Fiscal⁶, promulgado em 1994, estabelece normas jurídicas para a transparência da política fiscal e a prestação de contas e torna o governo formalmente responsável perante o público pelo desempenho das finanças públicas. A abrangência da lei esta restrita ao setor público não financeiro.

O processo de reforma gerencial foi bastante longo (de 1984 e 1994), passando por duas gestões distintas, buscando utilizar mais efetivamente as forças de mercado para garantir a competitividade internacional do país. Para tanto, foi necessário aumentar a eficiência do setor público, bem como a transparência das contas dos serviços públicos em relação ao Executivo e ao Parlamento, embora também tenha havido muita preocupação com custos sociais e gastos na manutenção do setor público

Como resultado da reforma administrativa, promoveu-se neste país uma transformação radical do setor público. A grande maioria dos serviços prestados pelo poder central foi transferida para as chamadas agências públicas descentralizadas. Foram alterados os critérios de relação trabalhista, com a transformação de todos os funcionários públicos em profissionais contratados, e condicionada sua permanência ao desempenho das funções e metas estabelecidas, resultando, assim, condições para a sociedade cobrar da agências os efeitos esperados.

Anterior ao Ato de Responsabilidade Fiscal, o governo neozelandês institui, em 1988 e 1989, a regulamentação das questões relativas ao controle de fluxo de caixa do país, tornando-se um importante indicador de desempenho do setor estatal. Desta forma, após um longo período de maturação, é que o governo institui uma administração fiscal, amparada nas ações anteriormente deliberadas.

O modelo neozelandês alicerça-se sobre importantes princípios de gestão fiscal responsável:

- redução da dívida a níveis prudentes;
- exigência de manter um saldo operacional médio por um período razoável;
- manutenção de uma margem de segurança no patrimônio líquido do governo;
- manutenção das alíquotas previsíveis e estáveis.

Entretanto, deve-se ter sempre como parâmetro a relação entre a dívida e o produto interno bruto, que deverá manter-se sempre em níveis prudentes.

Assim, pode-se constatar que o modelo neozelandês é o que mais se assemelha à legislação fiscal brasileira, destacando os princípios de transparência como instrumento da ampliação do controle sobre o erário, fruto da experiência neoliberal do governo da Nova Zelândia, bem como o relatório de gestão fiscal dele decorrente

A série de relatórios gerenciais, ressalta Figueiredo (2001:23), faz parte das inovações do Ato de Responsabilidade Fiscal, destaque para:

- Demonstração de resultados evidenciando os impactos das receitas e despesas, sob o regime de competências;
- Balanço patrimonial, estabelecendo escrituração do ativo, passivo e patrimônio líquido;
- Demonstração de fluxo de caixa, pagamentos e recebimentos decorrentes de receitas e despesas;
- Demonstração de passivos contingentes, mostrando os riscos decorrentes de compromissos futuros e eventuais; e
- Demonstrativos de obrigações, evidenciando os mínimos detalhes da composição e caracterização da dívida pública.

Não se podem passar despercebidas também as críticas quanto ao modelo neozelandês, ao atribuírem à legislação fiscal, estar inserida numa ideologia neoliberal feita em condições de laboratório (GRAY, apud FIGUEIREDO 2001:24), não condizente com a realidade dos países em vias de desenvolvimento.

6.3.4 Legislação peruana

A Lei de Prudência e Transparência Fiscal n.º 27.245, de 27 novembro de 1999, objetiva a melhor gestão das finanças públicas, com prudência e transparência fiscal. A legislação peruana institui o fundo de estabilização, ao contrário da brasileira. A abrangência da lei está restrita ao setor público financeiro.

Quanto às limitações orçamentárias, prevê déficit de 1% do produto interno bruto a partir de 2002, tendo teto para o crescimento das despesas reais.

Ao contrário da legislação brasileira, não existe atribuição de responsabilidade e nem sanções específicas.

⁶ Disponível no endereço: <<http://www.gplegislation.co.nz>>

6.3.5 Legislação argentina

A Lei de Solvência Fiscal, n.º 25.152 de setembro de 1999, trata-se de uma lei federal, aplicada ao setor público nacional não financeiro, tendo como meta o equilíbrio fiscal até o ano de 2005.

A grave crise institucional argentina, que passa atualmente, tem uma parcela significativa, na ineficiente controle dos gastos por parte dos governadores das províncias, verdadeiros feudos políticos.

Adota o mesmo modelo peruano, sem atribuições de responsabilidade e nem sanções específicas.

6.3.6 Legislação equatoriana

A abrangência da legislação do Equador, atinge os três níveis do governo. No que concerne, as limitações orçamentárias, o déficit fiscal deve ser menor que 2% do produto interno bruto. Os governos subnacionais têm tetos para índices de liquidez e solvência.

Ao contrário das legislações peruana e argentina, o Equador institui atribuições de responsabilidade e sanções específicas.

6.3.7 Legislação colombiana

A abrangência da legislação da Colômbia atinge os governos subnacionais e as respectivas ramificações, impondo limites com gastos de pessoal. Não institui um fundo de estabilização, porém adota a transparência, através de publicações, através do modelo neozelandês.

Igualmente às legislações peruana e argentina, a Colômbia não institui atribuições de responsabilidade e sanções específicas.

7 CARACTERIZANDO A LEI COMPLEMENTAR N.º 101/00

Neste capítulo, serão abordados os principais aspectos positivos e negativos da legislação em epígrafe, caracterizando desde o planejamento; receita; despesa, transferência de recursos; dívida e endividamento; gestão patrimonial; transparência; e o controle dos atos praticados.

7.1 Conceitos

O primeiro capítulo – disposições preliminares – nos artigos 1º e 2º, estabelece quais os entes da Federação que estão sujeitos à lei, definindo, entre outras, a receita corrente líquida utilizada para parâmetros e limites. Observa, também, como pressuposto da gestão fiscal responsável, ação responsável, ação planejada e transparente, conforme o primeiro parágrafo (BRASIL, Lei Complementar n.º 101):

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras dívidas, consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia em restos a pagar.

7.2 Planejamento

No segundo capítulo – do planejamento (Art. 3º a 10) – definem-se novas regras para a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, a Execução Orçamentária e o Cumprimento de Metas.

Com advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias recebeu outras incumbências, como:

- equilíbrio entre receitas e despesas;
- critérios e formas de limitação de empenho;
- controle de custos e avaliação de desempenho;
- transferências a entidades públicas e privadas;
- renúncia de receita;
- destinação da reserva de contingência;

- repasses para despesas com pessoal ao Legislativo, Judiciário e Ministério Público; horas extras – condições excepcionais; novos projetos versus projetos em andamento e conservação do patrimônio e custeio de despesas da competência da União e dos Estados.

As inovações, no tocante à Lei Orçamentária Anual, foram as seguintes:

- demonstrativo de compatibilidade do anexo de metas fiscais da lei orçamentária anual;
- demonstrativo das medidas de compensação a renúncias de receitas e aumento das despesas de caráter continuado;
- novos projetos somente se atendidos os em andamento e complementadas as despesas de patrimônio;
- reserva de contingência para passivo contingente; e
- outros riscos fiscais.

A execução orçamentária estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, porém, ao determinar, de forma vaga, imprecisa, a data específica, mencionando somente que é até trinta dias após a publicação dos orçamentos, somado ao fato que a União tem como regra ultrapassar as datas constitucionais invadindo o exercício vindouro, vem acarretando transtorno para o destino de reservas, previsão de fluxo de caixa e, portanto, afetando, desta forma, a elaboração do cronograma de desembolso.

Na opinião de Cruz (2001:47), a Lei de Responsabilidade Fiscal deveria “trazer um modelo anexo para o cronograma de desembolso. Como inexistente, até o presente momento, recorre-se a experiências técnicas e à pesquisa acadêmica para divulgar e sugerir um modelo simplificado e outro um pouco mais complexo”.

O cumprimento das metas fiscais será realizado a cada quadrimestre, elencadas no Anexo de Metas Fiscais, será demonstrado pelo chefe do Executivo, em audiência pública, perante a comissão de orçamento da câmaras de vereadores, assembléias legislativas e no caso da União, na comissão mista do Congresso Nacional, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro.

7.3 Receita

O terceiro capítulo – da receita pública (Art. 11 a 14) – enfoca a previsão, a arrecadação e a renúncia de receita, sendo que a desobediência nesta matéria impedirá o recebimento de transferências voluntárias da União, do Estado ou de qualquer outro município.

A receita pública estampada na Lei de Responsabilidade Fiscal traz consigo preocupação de criar formas mais dinâmicas de gerenciar a receita dos entes e a ela subordinados, resgatando a importância das receitas próprias na realização de projetos e manutenção da máquina pública, em nível local. Conforme Nascimento (2001:34), “a determinação para cobrança de tributos deve ser vista como um estímulo ao administrador para desenvolvimento do sistema tributário local.”

Para realizar a previsão, além de se atentar para as normas técnicas e legais vigentes e a respectiva metodologia deste cálculo, as estimativas de receita, segundo Nascimento (2001:34), “devem estar acompanhadas de um demonstrativo de sua evolução, nos três anos anteriores e nos dois seguintes àquele a que se referirem”

Entretanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu critérios para a previsão da receita, requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal. Quando na sua elaboração, projetar a próxima arrecadação, o orçamentista levará em conta as seguintes situações:

- alterações na legislação tributária (ex.: elevação na alíquota do IPTU, aprovada na LDO e em lei específica);
- crescimento da economia local (ex.: aumento de arrecadação do ISS, fruto de uma empresa prestadora de serviços que se instalou no município); e
- variação do índice de preços (ex.: a receita sofre influência direta em virtude da perda do poder aquisitivo da moeda).

Esses três procedimentos não traduzem uma novidade. A Lei n.º 4.320/1964 e a prática do orçamento já os prescreviam. Inovação, mesmo, é a necessidade de se prever, para cada intervalo de dois meses, o que se espera arrecadar no ano. Isto, 30 dias após a publicação do orçamento. Essas metas bimestrais de arrecadação possibilitam o cálculo que pode resultar na limitação de empenho. Aqui, vale lembrar, grande parte dos municípios não estimavam sua receita para períodos menores que o ano, impedindo, assim, avaliações parciais de desempenho da receita.

Outra novidade da LC 101/00 é fazer que o Executivo divulgue, quando cabível, seu programa de melhoria da arrecadação, sua política tributária (art. 13, LRF). Posteriormente, no encerramento do exercício, o chefe do Executivo prestará contas das realizações no campo tributário (art. 58, LRF).

Quando a receita própria mostrar-se declinante nos 3 últimos anos (art.12), essa política tributária poderá conter:

- medidas para atualização do cadastro de contribuintes;
- critérios de fiscalização para evitar a evasão, elisão e sonegação de impostos e taxas municipais;
- revisão das isenções já concedidas;
- métodos para intensificar a cobrança da dívida ativa; e
- adequação das taxas ao custo real dos serviços.

A renúncia fiscal compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos e outros benefícios que correspondem a tratamento diferenciado⁷.

No artigo 165, § 6º, a Constituição Federal já determina que o orçamento anual se faça acompanhar de um demonstrativo, onde a Administração revele as consequências fiscais da renúncia de receita, obrigando o governo concedente a demonstrar que a renúncia não prejudicará os resultados propostos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou então, que a perda será compensada com ações que resultem no aumento da receita tributária própria (elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo).

A receita prevista só poderá sofrer alterações pelo Legislativo após provar, com rigor, que houve erro de estimativa orçamentária⁸. Para tanto, o Legislativo disporá de estudos que justifiquem o tamanho da receita, encaminhados, pelo Executivo, trinta dias antes do projeto orçamentário.⁹

⁷ LRF, art. 14, §1º

⁸ (art. 12, § 1º, LRF)

⁹ (art. 12, § 3º, Lei Complementar n.º 101/00)

7.4 Despesa

O quarto capítulo – da despesa pública (Art. 15 a 17) – trata da geração da despesa, despesas com pessoal, despesas obrigatórias de caráter continuado, despesas com seguridade social. A ênfase deste capítulo da LRF é o controle e contenção das despesas com pessoal, despesas obrigatórias de caráter continuado e despesas com serviços de terceiros.

A legislação reforçou e implantou novos parâmetros para a realização de despesas, como:

- jamais realize um gasto sem prévia e suficiente autorização orçamentária, sob pena de crime grave;
- se for criar uma obrigação permanente de gasto (caso da maioria das despesas correntes), ou comprove que não afeta metas fiscais já fixadas, ou compense com um aumento também permanente de receita ou redução de outro gasto permanente;
- a despesa orçada será automaticamente cortada no meio do exercício para cumprir a meta de resultado fixada na lei de diretrizes orçamentárias: corte linear ou segundo prioridades; e
- gastos continuados ficam sujeitos a limites legais.

O crescimento alarmante da despesa pública brasileira é significativo, tendo em vista que não está existindo contrapartida, ou seja, geração de receita, suficiente, para cobrir o rombo. O problema da sonegação, que conta com sistema ineficiente de fiscalização aliado ao problema da diversidade de impostos, cobrando excessivamente da classe média, que é cobrada na fonte, em detrimento de uma parcela quantitativa, porém significativa no valor, sonegando-os

Fato ainda mais desolador são pequenas prefeituras, sem estrutura organizacional adequada para se auto sustentarem, ficando na dependência quase que exclusiva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, oriundo da União, e dos Estados, com o Imposto de Circulação, Mercadorias e Serviços – ICMS.

Nascimento (2001:37), no que diz respeito à dívida pública nacional, cita os motivos do seu aumento na década de 90.

- Fim da corrosão inflacionária sobre salário. Com queda da inflação, a folha de pagamento começou a pressionar as despesas correntes; e
- A manutenção dos níveis de investimento praticado, sem a disponibilidade de recursos próprios.

O artigo 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal é claro Toda e qualquer despesa que não esteja acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro nos três primeiros exercícios de sua vigência, de sua adequação orçamentárias e financeira com a lei orçamentária anual, plano plurianual e lei de diretrizes orçamentária e, no caso de despesa obrigatória de caráter continuada, de suas medidas compensatórias, é considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.

Entre as várias disposições encontradas no texto, estão:

- a obrigatoriedade das despesas com pessoal ficarem abaixo de 60% da receita corrente líquida em dois exercícios;¹⁰
- o impedimento da câmara municipal gastar com a folha de pagamento valor superior a 70% de sua receita;
- a obrigatoriedade de serem observados os limites colocados para as despesas com pessoal inativo; e
- a proibição do aumento da despesa total com pessoal nos últimos 180 dias do mandato.

Neste ponto, no que diz respeito a despesas com pessoal, está inserida uma das principais críticas à Lei de Responsabilidade Fiscal, a imposição de limites para gastos com pessoal. Caso haja diminuição repentina da receita, a lei determina o ajuste, obrigando, em alguns casos, até a demissão de servidores, porém quando a receita aumenta, gerando menor percentual de despesas com pessoal, os salários não são majorados automaticamente. A limitação, para os legisladores, é para manter a operacionalidade do setor público, atrelando-a à receita.

A despesa obrigatória de caráter continuada só poderá ser criada quando resultar em aumento da despesa, tendo em anexo a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, tanto no exercício que está em vigor quanto nos dois subseqüentes.

A despesas com seguridade social, sempre partindo da máxima, nenhuma despesa poderá ser criada, sem a respectiva fonte de custeio total. Desta forma, nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a devida conexão.

¹⁰ BRASIL, Lei Complementar n.º 101/00, ARTIGO 17)

7.5 Das transferências; destinação dos recursos; da dívida e do endividamento; e gestão patrimonial

No quinto capítulo – das transferências voluntárias (art. 25) – apresentam-se o conceito de transferências voluntárias e as condições de ocorrência, dando-se ênfase à comprovação do atendimento aos limites constitucionais colocados em relação à educação e saúde.

As transferências voluntárias, de acordo com Nascimento (2001:51), “compreendem a entrega de recursos correntes e de capital, de um ente para outro, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, com exceção daquela que decorre de determinação constitucional, legal ou destinada ao sistema único de saúde.”

O principal intuito do governo federal é a descentralização dos programas de governo, dando a incumbência aos Estados e municípios a sua execução.

Para evitar desvio de finalidade, conforme o manual do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, “é característico das transferências voluntárias o fato de possuírem uma destinação específica, que se impõe como baliza à aplicação dos recursos dentro da finalidade pactuada no instrumento que dá suporte ao repasse.”

Entre as principais condições para efetivar as transferências, destacam-se: existência de dotação específica; não estar atrelado ao pagamento de despesas com pessoal; comprovação por parte do beneficiário estar em dia com pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos; previsão orçamentária de contrapartida; e acordo entre as partes, convênio (não tem caráter obrigatório).

A interrupção de transferências voluntárias caracteriza-se: exceder limite máximo com despesas com pessoal e montante da dívida, deixar arrecadar tributos da sua competência e deixar de publicar o relatório resumido da execução orçamentária no prazo previsto, entre outros pontos.

No sexto capítulo – da destinação de recursos públicos para o setor privado (art. 26 a 28), apresentam-se as regras definidas para o repasse de recursos públicos para o setor privado, salientando que tanto a destinação quanto o uso de recursos públicos deverão ser expressamente autorizados em lei específica e atender às condições expressas na lei de diretrizes orçamentárias, além de estarem previstos no orçamento ou em seus créditos adicionais.

No que concerne ao “socorro” do Banco Central, para sistema financeiro, Tolosa (2000:54) sustenta:

O 'socorro' aos bancos poderá ser concretizado através de autorização decorrente de lei específica, sendo que a prevenção de insolvência ou outros riscos deverão ser cobertos através de fundos constituídos pelas instituições do sistema financeiro, na forma que foi disciplinado em leis, sendo permitido ao Banco Central concedê-lo às instituições financeiras, porém com prazo inferior de 360 (trezentos e sessenta) dias.

O sétimo capítulo – da dívida e do endividamento (Art. 29 a 42) – traz definições, limites, recondução aos limites, operações de crédito, garantia, contragarantia e restos a pagar, especificando os limites a serem observados e as condições para recondução da dívida aos patamares definidos na lei. Ressalta ainda as condições para a realização de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e para as respectivas garantias.

Os prazos e as condições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal são regras para os entes que ultrapassarem os respectivos limites de endividamento.

Entre as punições, constam:

- proibição de realizar operação de crédito, inclusive a antecipação de receita orçamentária, excetuando o refinanciamento da dívida mobiliária;
- obrigatoriedade de obtenção de superávit primário para redução do excesso, inclusive através de limitação de empenho; e
- proibição de transferência voluntária, caso não eliminado o excesso no prazo previsto e enquanto durar o mesmo.

As operações de crédito por antecipação de receita orçamentária têm como finalidade suprir a necessidade de caixa ou de liquidez no curto prazo para fazer face a pagamentos de compromissos que não contam com cobertura financeira imediata.

Este instrumento, antecipação de receita orçamentária, colocado ao gestor público, visa possibilitar que não ocorra brusca interrupção, podendo até refletir em transtornos à população, porém, observa Tolosa (2000:65), para poder efetivá-la, deve-se obedecer aos seguintes princípios:

- realização somente a partir do décimo dia do início do exercício;
- liquidação , inclusa dos juros e demais encargos, até o dia 10 de dezembro de cada ano; e
- não poderá ser autorizada se forem cobradas outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa bancária financeira, ou à que vier a esta substituir.

As proibições, quanto à antecipação de receita orçamentária são:

- enquanto existir operações anteriores da mesma natureza não integralmente resgatadas; e
- último ano de mandato do Presidente, do Governador ou Prefeito.

No oitavo capítulo – da gestão patrimonial (Art. 43 a 47) – o tema central deste capítulo é a gestão patrimonial, que abrange a aplicação dos recursos disponíveis em caixa, e a preservação do patrimônio público e das empresas controladas pelo setor público, priorizando a conservação do patrimônio público e a conclusão de projetos em andamento, o que se contrapõe à descontinuidade.

Patrimônio Público é o conjunto de bens corpóreos e incorpóreos, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos ou ações que pertencem a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas e fundacionais e paraestatais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal evita o desgaste do bem público e ao mesmo tempo prioriza a conservação do existente e do que está em andamento, o que se contrapõe à descontinuidade, prática muito usual, deixando diversas seqüelas para o erário e, respectivamente, para a comunidade.

Um dos aspectos significativos da Lei de Responsabilidade Fiscal é a proibição de financiamento de despesas correntes feito com receita de capital derivada de alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público; ou seja, a alienação de bens, que sejam móveis ou imóveis, não poderá financiar despesas correntes, exceto quando destinadas ao regime de previdência dos servidores públicos.

7.6 Transparência

O nono capítulo – da transparência, controle e fiscalização (Art. 48 a 59) – regula a Escrituração e Consolidação de Contas, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal, as Prestações de Contas e a Fiscalização da Gestão Fiscal.

O Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas, somados aos sistemas de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, tem as atribuições de fiscalizar as normas da legislação fiscal.

O exercício da fiscalização será focado, segundo Tolosa (200:80), nos seguintes aspectos:

- atingimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

- limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar;
- que o montante da despesa total com pessoal ultrapasse noventa por cento do limite;
- que os gastos com inativos e pensionistas se encontrem acima do limite definido pela lei; e
- fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Para Cruz (2001), a inclusão e o trabalho em documentos legais do tema transparência é uma experiência nova no Brasil, a inclusão do tema na Lei de Responsabilidade Fiscal, este autor continua dizendo que, dentre as finalidades da transparência da gestão fiscal, há muito que prover o Estado com arcabouço legal e que é necessário à institucionalização, no país, de um sistema de informações em dia com os padrões internacionais traduzindo o princípio da transparência, este sistema busca franquear ao público acesso a informações relativas à política fiscal, divulgando-as segundo padrões de confiabilidade, abrangência e compatibilidade.

No décimo capítulo – disposições finais e transitórias (Art. 60 a 75) – fixam-se os momentos de eficácia de cada nova regra da lei e as condições para os municípios com menos de 50.00 habitantes. Prevêem-se as condições excepcionais nas quais os prazos para o cumprimento dos limites da lei são prolongados e também os limites especiais para as despesas com pessoal e com serviços de terceiros até o ano 2003.

7.7 Anexos da Lei de Responsabilidade Fiscal

Com relação ao planejamento, prevê a lei a obrigatoriedade de elaboração de quatro anexos, que deverão acompanhar a lei de diretrizes orçamentárias. São eles:

- Anexo de Metas Fiscais - onde serão demonstradas as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Na LDO relativa ao exercício de 2001, por exemplo, serão previstos resultados para os exercícios de 2001, 2002 e 2003, enquanto em 2002 serão reprogramadas, se for o caso, as metas para 2002 e 2003;

- Anexo de Riscos Fiscais - no qual serão demonstradas as avaliações dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. Um exemplo disso é o aumento das despesas com pessoal por força de possível decisão desfavorável em processo judicial. É a avaliação da ocorrência de pagamentos incertos, eventuais, que sobrevêm ao longo da execução orçamentária;
- Anexo de Compatibilidade do Orçamento com os objetivos e as metas fiscais; e
- Anexo de Política Econômica (obrigatório somente para a União).

8 COMENTÁRIOS ALUSIVOS À LRF

A promulgação da referida legislação foi tema de exaltados debates entre a oposição e o governo federal. Entre os diversos pontos, conflitantes, sobressai o que diz respeito à interferência do Fundo Monetário Internacional. Pode-se citar também os vícios culturais nos gestores públicos, habituados a não ter nenhuma legislação fiscal para nortear e alertar caso cometam algum ato ilícito e serem punidos.

Passados dois anos da sua promulgação, as mudanças, principalmente culturais, já são visíveis, não resta dúvida que a lei vingou.

8.1 Comentários contrários

Para ilustrar estas divergências, descrever-se-á a opinião do Deputado Federal Sérgio Miranda, PCdoB - MG, integrante da comissão que elaborou a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O comentário ácido do deputado da oposição está transcrito abaixo, no que refere ao acordo do governo Fernando Henrique com o Fundo Monetário Internacional: (MARINGONI, 2000)¹¹

Quando o presidente Fernando Henrique Cardoso, então candidato à reeleição, pronunciou seu famoso discurso de setembro de 1998, no Itamaraty - dirigido aos credores externos e com o qual estabeleceu tacitamente os seus compromissos com o 'ajuste fiscal' depois formalizado no Acordo com o FMI - ele já afirmava o equilíbrio fiscal como seu principal objetivo. Aproveitou também para conclamar os governadores, prefeitos e os outros Poderes a fazerem o mesmo. Mas naquela data não fez nenhuma alusão à necessidade de uma lei para obrigá-los. Só após a assinatura do acordo com o FMI, em dezembro daquele ano, quando o Fundo trouxe o modelo de lei de 'responsabilidade fiscal' que tinha sido aplicado no México e Argentina, é que a necessidade dessa legislação entrou nos planos do governo federal e se transformou em prioridade no Congresso Nacional.

8.2 Comentários favoráveis

Amir Khair, ex secretário de finanças da prefeitura de São Paulo, tem outra concepção, com relação à interferência do Fundo Monetário Internacional, adotando uma visão que corrobora com a idéia que a Lei de Responsabilidade Fiscal ajudará o país no que tange à gestão e controle público, perguntado se a lei foi feita sob inspiração do Fundo Monetário Internacional, como dizem os opositores, afirma: (MARINGONI, 2000)

¹¹ Também disponível no site: <<http://www.sergiomiranda.org.br>>

Eu não sei precisar com certeza. O que se cita muito é a lei dos Estados Unidos e da Nova Zelândia. Eu não atribuo isso ao FMI. A lei não tem coloração política, até porque a esquerda é muito mais responsável no âmbito fiscal do que a direita. Ao determinar que só se gaste o que se tenha em caixa, revela-se uma lógica semelhante à que enfrentamos em nossa vida pessoal: você vai poder gastar apenas aquilo que tem. Quem possuir dívidas acima dos limites estipulados pelo Senado, está proibido de realizar operações de crédito. O motivo é evitar que seja gasto com juros um dinheiro que faz falta à cidade.

8.3 Meios de comunicação

Os meios de comunicação, seja rádio, televisão, jornal, internet, num sistema democrático, tornam-se fundamentais para a disseminação da informação e conseqüente formação de opinião da sociedade.

Numa visão mais apurada, Lavoratti ressalta que as atitudes paternalistas da União poderão prejudicar a Lei Fiscal, aliado ao desequilíbrio das contas dos governos estaduais e prefeituras, conforme a jornalista (LAVORATTI, 2000):

O sucesso da aplicação da LRF, que será sancionada hoje pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, ainda divide a opinião de administradores e especialistas em finanças públicas.

Criada pelo governo federal como uma tentativa de pôr um freio no endividamento da União, dos Estados, Distrito Federal e municípios - limitando os gastos à capacidade de arrecadação -, a nova legislação deverá esbarrar em muitas dificuldades decorrentes do desequilíbrio ainda existente nas contas da maioria dos governos estaduais e prefeituras e na atitude ainda paternalista da União, que vem, historicamente, cobrindo os prejuízos do mau uso do dinheiro público.

8.4 Fatos evidenciados no presente momento

Em Editorial do dia 06/01/2002, o Jornal Estado de São Paulo ressalva a importância da legislação fiscal e seus reflexos na eleição deste ano, coibindo de forma definitiva, as obras inescrupulosas e irresponsáveis que surgem no final do mandato, as mesmas serviam para levantar fundos para campanha e lubrificar os eleitores. Sem contar a situação do próximo mandatário, que ficará sem dinheiro necessário para concluir as obras pendentes (ESTADO DE SÃO PAULO:2002).

As eleições deste ano no Brasil – para a Presidência da República, os governos dos Estados, a Câmara dos Deputados, o Senado e as Assembléias Legislativas – vão se realizar num ambiente financeiramente sadio como nunca se viu antes. Pela primeira vez em nossa história política, uma eleição não contará com uma farta injeção de dinheiro público para turbinar candidaturas. Isso graças à LRF e à Lei dos Crimes Fiscais. O vastíssimo canteiro de obras financiado com o dinheiro dos impostos, que o brasileiro se acostumou a ver todos os anos em que as urnas eram abertas, deverá ser bem mais restrito este ano. Calcula-se que os Estados e municípios disporão de cerca de R\$ 8 bilhões para investimentos em obras e o governo federal um pouco mais do que isso. É um valor muito menor do que sempre se investiu em anos eleitorais em projetos de grande visibilidade – de preferência obras de construção civil como prédios, estradas, túneis, viadutos –, sempre de necessidade muito

duvidosa. As eleições de 1998 induziram obras eleitoreiras de cerca de R\$ 30 bilhões em todo o país. Muitas dessas obras nunca foram terminadas, pois uma tática dos políticos nessas ocasiões é distribuir o dinheiro no maior número possível de obras sem se preocuparem em garantir os recursos para sua continuidade e conclusão. O negócio é fincar uma placa e iniciar os trabalhos para o eleitor ver. Depois...

Com o decorrer do tempo, a Lei de Responsabilidade Fiscal auferiu credibilidade perante a sociedade, a expectativa acima descrita acaba se confirmando numa recente pesquisa do BNDES. Apesar da necessidades de ajustes, esta provocou uma verdadeira revolução na Administração Pública, que podendo ainda maior e gerar um Estado de Bem Social para todos se tivermos gestores corretos, qualificados para alavancarem o aparelho estatal¹².

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social tem no forno dados que mostram os efeitos de um ano e meio da LRF. Da amostra de 4.215 municípios analisados, ou 86% da população brasileira, 58% tiveram, em 2000, superávit orçamentário. Gastaram menos do que arrecadaram. É apenas um dos números que mostram maior cultura de controle fiscal no país. Conforme o BNDES, 94% das cidades não ultrapassaram o limite legal de gastos com pessoal, que é de 60% da receita. Em média, elas comprometem 43% da arrecadação com funcionalismo. O tamanho médio da dívida é de 52% da receita corrente de cada município – o que é pouco, na análise do BNDES. Outra boa notícia: 38% das cidades não têm dívida bancária.

Os dados da pesquisa do BNDES, sintetizam a implantação de uma nova cultura do controle fiscal, destacando-se: o comprometimento da arrecadação com o pagamento das despesas com pessoal, índice bem abaixo do limite imposto pela LRF; e a diminuição do volume das dívidas contraídas, em relação a receita corrente líquida e as dívidas bancárias.

¹² Artigo publicado no jornal Estado de São Paulo, no dia 16 de nov. 2001. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br>>

9 GESTOR PÚBLICO E LRF

Gerenciar a coisa pública, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, pressupõe o domínio de conceitos, prática e conhecimentos especializados. Não podendo entender superficialmente. Todas as iniciativas devem ser estudadas, analisados os prós e os contras, planejadas e executadas dentro das metas, rompendo-se com a forma empírica do passado.

Dentro deste contexto, devem-se destacar a situação do Estado brasileiro, seja a situação precária da previdência social; os parques investimentos em saúde, educação e ciência e tecnologia; o problema da segurança pública, ressaltando as grandes metrópoles; as penitenciárias abarrotadas e a corrupção na Administração Pública, que são alguns exemplos para o gestor público, consciente, ver qual o seu papel perante à sociedade.

Cabe ao gestor público agir dentro dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, hierarquia, indisponibilidade, razoabilidade, tutela e autotutela. Neste sentido, primando pela ética, o gestor terá como resultado, a credibilidade da sociedade.

O gestor público tem a árdua função de conduzir o planejamento, desde a implantação até o controle da sua execução, seja no tocante à Lei de Diretrizes Orçamentárias, onde constará quais as metas deverão ser atingidas até o final do cumprimento das previsões, dispostas na lei orçamentária anual. No momento em que existe disposição legal para a execução efetiva do planejamento, caberá ao gestor saber ‘escutar’ os anseios da sociedade e retratá-las no orçamento bem como incentivá-las, a participar da elaboração e do controle dos serviços efetuados. O gestor passa a atuar conforme estadista, tendo uma visão holística do processo, preocupação com o futuro, e não com o pensamento exclusivo na carreira política, esta é a visão do governante.

No momento em que o gestor público promove o incentivo da economia, proporcionando geração de rendas e, conseqüentemente, maiores dividendos tributários, terá mais recursos para ações que a comunidade pleiteia. O desenvolvimento da economia não pode ocorrer através de guerra fiscal, entre estados e municípios e sim baseada em aspectos concretos não em isenção total de impostos, gerando míseros empregos e não agregando valor significativo na receita. Neste aspecto, a legislação encontra diversas resistências, devido à cultura dos gestores públicos, ao impor a cobrança de tributos e a limitação da renúncia fiscal, sem afetar as metas fiscais e mantendo o equilíbrio entre a receita e a despesa.

Ao tratar da despesa com pessoal, o legislador institui limites rígidos e caberá ao gestor público pela condução nos limites legais, assim, aumenta as atribuições com as receitas

e as transferências, para não afetar a folha de pessoal, sempre procurando manter nível seguro, não comprometendo as ações básicas da Administração Pública. Toda a despesa terá que, obrigatoriamente, ter uma estimativa de impacto orçamentário-financeiro. O gestor público, não poderá gastar mais do que arrecada, e às dívidas para quem o suceder, é preciso Ter as receita asseguradas, quando se tratar de despesas de caráter continuada.

No que se refere às transferências voluntárias, o gestor público tem que cumprir todas as disposições legais para que possa usufruí-las, não podendo desviar da sua finalidade precípua, evitando, assim, interrupção dos recursos, gerando transtorno à população assistida pelos programas de governo. Neste ponto, cabe ao Poder Público papel especial, incentivar a arrecadação efetiva dos impostos, para poder gerir a coisa pública, sem dependência das transferências vindas principalmente do governo federal e estadual. A legislação institui mecanismos proibitivos do uso indiscriminado da antecipação de recursos orçamentários, cabendo ao gestor público usar este artifício com sabedoria, nos momentos de insuficiência de caixa, respeitando os limites que lhe foram impostos e com isso, a programação financeira tem que estar em sintonia com a previsão e a execução orçamentária.

O papel do gestor público, na Lei de Responsabilidade Fiscal, é expor seus atos à sociedade, agora mais visíveis. Assim sendo, o conhecimento da legislação torna-se fundamental, porque em todas as ações praticadas, seja no momento de instituir projeto de desenvolvimento local; política de arrecadação de tributos; surgimento de novas despesas; o relacionamento com os servidores, tudo terá reflexo na lei, desta forma, cabe ao gestor estar atento às ações que praticar sempre consoante com a legislação fiscal.

Neste contexto, em alguns momentos, o gestor decidirá entre pagar juros das dívidas ou estancar as injustiças sociais. Diante disso, tem que participar de forma concreta no aperfeiçoamento da legislação, para que a função primordial do Estado seja, enfim, cumprida na sua plenitude.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade convive diariamente com notícias de corrupção, descaso com dinheiro público, enfim, informada dos acontecimentos, causados principalmente pelos gestores públicos. A distância entre a sociedade e os gestores públicos é um entrave que precisa ser solucionado, trazendo-a para participar, opinar e contribuir de forma real nas decisões que fazem parte do seu cotidiano.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, na ótica da sociedade, é considerada uma forma de evitar a malversação do dinheiro público, porém, para o gestor público, é muito mais, é uma importante ferramenta de trabalho. Portanto, sem a não conhecer profundamente os seus meandros, tornar-se-á empecilho para as ações que pretendem desenvolver, sejam elas benéficas ou maléficas para a sociedade. Hoje vê-se que muitos gestores públicos estão preocupados em não transgredi-las, entretanto as suas ações devem ir além, participando do seu aperfeiçoamento. A aprovação das contas pelo Tribunal de Contas, sem dúvida, é salutar, todavia o gestor público precisa incentivar o incremento da receita, diminuir as despesas supérfluas e evitar antecipações de receita orçamentária.

O gestor público tem que catalisar os principais pontos da legislação fiscal para que possa geri-los de forma plena e que resultem em ações concretas em benefício da sociedade, seja no efetivo cumprimento do planejamento, desde a concepção até o controle da sua execução; na previsão da receita, enfocando-a em dados reais, para que a arrecadação seja parelha com a previsão e crie mecanismos de desenvolvimento acarretando na melhoria da qualidade de vida da sociedade, bem como na geração de receita.

O equilíbrio entre a receita e a despesa, tem que receber tratamento diferenciado por parte do gestor público, para não deixar de atender aos serviços básicos da população.

A legislação atribui limites rígidos, porém o processo de condução das despesas com pessoal, não pode ser comprometido de forma tão incisiva, não respeitando as peculiaridades. Em alguns momentos, o gestor público, não tem nem como assegurar um atendimento condizente para a sociedade. Sem dúvida alguma, este ponto da legislação é o mais polêmico é contraditório.

Caberá ao gestor público informar a fonte de custeio de cada despesa nova e qual a estimativa de impacto financeiro. Com este artifício, a legislação impede, por exemplo, uma

licitação de nova escola sem a devida programação financeira para pagamento da construção e a admissão de profissionais para ali trabalharem.

As transferências entre os entes só poderão ocorrer quando o beneficiário estiver cumprindo com o disposto na legislação, em alguns casos, acarretando no cancelamento de ações para a população de baixa renda, por isso a importância do gestor público ter ciência dos dispositivos legais e das consequências do seu não cumprimento.

No tocante a transparência dos atos praticados, caberá aos Tribunais de Contas e os sistemas de controle de cada ente, ação vigilante das contas, entretanto o gestor público terá a incumbência de transformar as informações quantitativas em dados de fácil compreensão para que a sociedade saiba o destino dos recursos, dívidas contraídas, divulgando em locais de grande circulação ou até distribuindo cartilhas para a população.

Desta forma, o gestor público, conhecedor das principais características da Lei de Responsabilidade Fiscal, com sabedoria, realizará a função primordial do Estado, que é a promoção do bem-estar social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A GRANDE Conquista. Jornal Estado de São Paulo, São Paulo, 6 jan. 2002. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br>> Acesso em: 03 mar. 2002.

ALVES, Benedito Antônio. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada e Anotada. 3º ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

AMBONI, Nério, AMBONI, Narcisa de Fátima. Metodologia da pesquisa acadêmica e empresarial. Florianópolis: Universidade do Estado de Santa Catarina, 1997.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. *Revista do Setor Público*, Brasília, número 3, ano 48, páginas 105-133, Set-Dez 1997.

BASTOS, Lília. Et al. Manual: para elaboração de projetos, teses e relatórios de pesquisa, teses, dissertações e monografias. 5º ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 2000.

BITTENCOURT, Sydney (org.). A Nova Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2000.

BRASIL, Lei Complementar n.º 101 – 04 maio 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências. Disponível em: <<http://senado.gov.br>>. Acesso em 03 fev. 2002.

BRASIL, Lei n.º 4.320 – 17 mar. 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal: Ministério da Fazenda, Brasília, 1964. 16 p. <<http://senado.gov.br>>. Acesso em 03 fev. 2002.

BRASI, Constituição (1988). Proposta de Emenda à Constituição n.º 432, 18 de outubro de 2001. Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. <<http://senado.gov.br>>. Acesso em 03 fev. 2002.

BRAZ, Petrônio. Manual de Direito Administrativo: de acordo com a Reforma Administrativa. São Paulo: Direito, 1999.

BRUNO, Mário Cristóvão. Compreendendo a gestão patrimonial à luz da LRF. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em : <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em 10 mar. 2002

CASTRO, Flávio Régis de Moura e. Et al. Lei de Responsabilidade Fiscal: Abordagens Pontuais Doutrina e Legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

CASTRO, José Nilo. Responsabilidade Fiscal nos Municípios. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 240 p.

CERVO, Amado Luiz. BERVIAN, Pedro Alcino. Metodologia Científica. 3º ed. São Paulo: McGraw – Hill do Brasil, 1983.

CHALFUN, Nelson. Entendendo a contribuição da política fiscal, do PPA e da LDO, para a gestão fiscal responsável. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em : <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso: em 10 mar. 2002.

CHIAVENATO, Idalberto. Administração de Empresas: uma abordagem contingencial. 3º ed. São Paulo: Makron Books, 1994.

CHIAVENATO, Idalberto. Um rápido ensaio sobre a Administração Pública. 08 fev. 2002 [03/03/2002]. Disponível em: <http://www.chiavenato.com.br>. Acesso em 02 mar. 2002.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. A Lei de Responsabilidade Fiscal: uma abordagem gerencial. Volume I, Brasília: Conselho Federal de Administração, 2001.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. A Lei de Responsabilidade Fiscal: uma abordagem gerencial. Volume II, Brasília: Conselho Federal de Administração, 2001.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. A Lei de Responsabilidade Fiscal: uma abordagem gerencial. Volume III, Brasília: Conselho Federal de Administração, 2001.

CRETELLA Jr. José. Curso de Direito Administrativo: de acordo com a Constituição vigente. 17º ed. Rio de Janeiro, 2000.

CRUZ, Flávio da (Coord). Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio 2000. São Paulo: Atlas, 2001.

CRUZ, Flávio da. PLATT, Orion Augusto. O uso de indicadores no controle e na gestão pública. 24/10/2001. Disponível em: <http://www.gazetamercantil.com.br>. Acesso em 20 de fev. 2002.

DANTAS, Fernando. Legislação brasileira é tida como das melhores. 27 nov. 2001. Disponível em: <http://www.estadao.com.br>. Acesso em: 03 mar. 2002

FARIA.A. Nogueira de. Organização de empresas: racionalização, estruturação e sistemas. 9º ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos , 1989.

FARIA, Edimur Ferreira de. Curso de Direito Administrativo Positivo. 4º Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Responsabilidade Fiscal na função do Ordenador de Despesas; na terceirização da mão de obra; na função do controle administrativo. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

FIGUEIREDO, Maurício Cabral et .al. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. Recife. Nossa Livraria, 2001.

FRANÇA, Júnia Lessa. Manual para normalização de publicações técnico-científicas .Belo Horizonte: UFMG, 1998

FRANCO, Gustavo H. B. A revolução fiscal apenas começou. Jornal Estado de São Paulo, São Paulo, 13 fev. 2000. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br>>. Acesso em 27 fev. 2002

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Código de Boas Práticas para Transparência Fiscal . Disponível em: < <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/codep.pdf> >Acesso em: 21 fev. 2002..

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Manual Revisto para Transparência Fiscal. Disponível em < <http://www.imf.org>>. Acesso: 27 fev. 2002.

GESTÃO com Responsabilidade Fiscal. Revista Brasileira de Administração, Brasília, Ano XI, n.º 33, p. 46-50, junho de 2001.

GESTÃO Pública Inovadora. Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2002.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 9º ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 1991.

GOMES, Josir Simeone. SALAS. Joan M. Amat. Controle de gestão: uma abordagem contextual e organizacional. São Paulo: Atlas, 1997.

GONÇALVES, Marcos Flavio R. Traçando um panorama geral da Lei de Responsabilidade Fiscal. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em : <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2002.

HESSELBEIN, Frances, GOLDSMITH, Marshall, BECKHARD, Richard. A organização do Futuro: como preparar hoje as empresas de amanhã. São Paulo: Futura, 1997.

JONES, Lawrence R. THONPSON, Fred. Um modelo para nova gerência pública. Revista do Setor Público, Brasília, número 1, ano 51, páginas 41-79, jan-mar 2000.

KWASNICKA, Eunice Lacava. Introdução à Administração. 5º ed. São Paulo: Atlas, 1995.

LAVORATTI, Liliana. Atitude paternalista da União prejudica a Lei Fiscal. Jornal Estado de São Paulo, São Paulo, 4 maio 2002. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br>> Acesso em: 03 mar. 2002.

LOPES, Eugênia. Governo cede e ameniza punição de lei fiscal. Estado de São Paulo, 12 abr. 2000. Disponível em: <http://www.estadao.com.br>. Acesso em: 02 mar. 2002.

LOPES, Maurício Antônio ribeiro. Comentários à Reforma Administrativa: de acordo com as Emendas Constitucionais 18, de 05.02.1998, e 19, de 4.06.1998. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MARINGONI, Gilberto. A lei do fação. Disponível em: <<http://www.oficinainforma.com.br>>. Acesso em 26 fev. 2002.

MAURO, Elisabeth. Controlando e avaliando a execução do orçamento. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2002.

MAURO, Elisabeth. Operacionalizando o planejamento. Banco de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2002.

MAXIMIANO, Antônio César Amaru. Introdução à Administração. 2º ed. São Paulo: Atlas, 1987.

MEGGINSON, Leon. MORLEY, Donald C., PIETRI Jr. Paul H. Administração: conceitos e aplicações. 4º ed. São Paulo: Harbra, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 24° ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

MILESKI, Hélio Saul. Novas regras para a gestão e transparência fiscal 2002. Disponível em: <http://www.tce.rs.gov.br/lrf/pdf/novas_regras_lrf.pdf> Acesso em: 20 fev. 2002.

MORGAN, Gareth. Imagens da Organização. São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho.[et al.]. Responsabilidade Fiscal Lei Complementar 101 de 04/05/2000. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p.21-51: Considerações Gerais.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. DEBUS. Ilvo. Gestão Fiscal Responsável: Teoria e Prática da Lei Complementar n.º 101. Brasília: JM, 2001.

NASSIF, Luiz. O que LRF não é. Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://www.folha.com.br>>. Acesso em 20 fev. 2002.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Responsabilidade Fiscal. Recife. Nossa Livraria, 2001.

PASSOS, Sílvia. Administração Pública e Sociedade. Florianópolis: 1998 (Especialização em Administração Pública e Sociedade .Esag. Fesag.

PENENGO, Miguel. O papel do gerente público no processo de mudança. Revista do Setor Público, Brasília, ano 48, número 1, páginas 81-89, jan-abr 1997

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Três Responsabilidades. 07/11/2001. Disponível em: <<http://www.folha.com.br>>. Acesso em 21 fev. 2002.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas. Lei de Responsabilidade Fiscal: orientações gerais. 130 p.17/02/2002. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br>>. Acesso em 21 fev. 2002.

PERU. Ley 272 45. Data 10/12/1999. Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. Peru: Congreso de la República. Disponível em: <http://www.gogle.com.br>. Acesso em 25 fev. 2002.

QUADROS, Cerdônio (Coord.); PALMIERI, Marcello Rodrigues. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: Lei Complementar n.º 101, de 04/05/2000; lei 10.028 de 19/10/200: crimes contra as finanças públicas. 1º ed. São Paulo: NDJ, 2000.

ROCHA, Lincoln Magalhães da. A função controle na Administração Pública controle interno e externo. Fórum Administrativo, Curitiba, n.º 2, ano 1, abril 2001.

ROSA, Alexandre Moraes da. Improbidade e Lei de Responsabilidade Fiscal, Conexões necessárias. Florianópolis: Habitus, 2001.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as Contas Prestadas pelo Governado do Estado – Exercício 2000. Versão simplificada. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2001.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. TCE: Controle Público e Cidadania. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2001.

SÃO PAULO. Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal. 28 p. Disponível em : <<http://www.cepam.sp.gov.br>>. Acesso em: 21 fev. 2002.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO. Instituto de Planejamento Econômico e Social – Instituto de Planejamento Econômico e Social – Instituto de Programação e Orçamento – Coordenadoria da Área de Estudos Financeiros. Sinopse das Receitas Públicas – 04º ed. – 1982. P.279.

SILVA, Daniel Salgueiro da (Coord.). PIRES, João Batista Fontes de Souza. LUIZ, Wander. LRF Fácil: Guia Contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em: 20 fev. 2002

SILVA, Edna Lúcia da. MENEZES, Estera Muszkat. Metodologia da pesquisa e elaboração da dissertação. 3º ed. revista e atualizada. Florianópolis: laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001. 121 p. Disponível em: <<http://www.eps.ufsc.br>>. Acesso em: 27 fev. 2002.

SIQUEIRA, Wagner. Por uma administração moderna, eficaz e voltada para o público. Revista Brasileira de Administração. Brasília, ano XI, n.º 32, p.22-23, março de 2001

SOLARI, Carolina Tohá Ricardo. A modernização do Estado e a gerência pública. Revista do Setor Público, Brasília, número 3, ano 48, páginas 85-103, Set-Dez 1997

STONER, James A. F. , FRIEEMAN, R. Edward. Administração. 5º ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1999.

TOLEDO JR. Flávio C. de. ROSSI, Sérgio Ciquera. Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo. São Paulo: NDJ, 2001.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. Comentários à nova Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar n.º 101 de 4 de maio de 2000. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2000.

TOSHIO, Mukai. Direito Administrativo Sistematizado. São Paulo: Saraiva, 1999.

UMA nova gestão pública para América Latina. Centro Latino Americano de Administração para o desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve>>. Acesso em 25 fev. 2002.

UM ano de administração das novas prefeituras. Florianópolis: Diário Catarinense (suplemento), fevereiro 2002.

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e relatórios de pesquisa em Administração. São Paulo: Atlas, 1997.

VERGARA, Sylvia Constant. Tipos de pesquisa em administração. Caderno EPAB, FGV 1990.

GLOSSÁRIO

Atividade: um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, necessárias à manutenção da ação do governo.

Dívida Pública Consolidada: é o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios e operações de crédito para amortização em prazo superior de 12 meses.

Eficácia: é fazer a coisa certa: fazer aquilo que precisa ser feito.

Eficiência: é fazer certo o que sendo feito: no menor tempo, com o menor uso de recursos e o menor desgaste possível.

Empresa Controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto, pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação.

Empresa Estatal Dependente: empresa controlada que recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou custeio em geral ou de capital, excluídos no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

Ente da Federação: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

LC – Lei Complementar: lei hierarquicamente superior à lei ordinária; votada pelo Congresso por maioria absoluta de cada uma de suas Casas, cm sanção ou veto do Presidente da República, abrangendo só os assuntos que são previstos pela Constituição

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias: é elaborada anualmente estabelecendo as regras gerais para elaboração do Orçamento do ano seguinte. Nela está o Anexo de Metas Fiscais.

LOA – Lei Orçamentária Anual: o projeto de Lei Orçamentária Anual para União, Estados, Distrito Federal e Municípios deverá ser elaborado respeitando as diretrizes e prioridades estabelecidas na LDO e os parâmetros e limites fixados na LRF.

Órgão: o Ministério Público, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, os Tribunais de Contas, a Assembléia Legislativa, a Câmara Legislativa do Distrito Federal, a Câmara de Vereadores e os Tribunais elencados no artigo 92 da Constituição Federal.

Projeto: um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo.

Receita Corrente Líquida: entende-se como receita corrente líquida a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês em que se estiver apurando, sendo excluídas as receitas provenientes de aplicação de crédito, de anulação de restos a pagar, de alienação de bens, transferências vinculadas e transferências voluntárias ou doações recebidas com fim específico de atender despesas com capital.

Transferência voluntária: é a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou destinados ao Sistema Único Saúde.